



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.007.01.2019

Marek Woźniak
Marszałek Województwa Wielkopolskiego

Urząd Marszałkowski
Województwa Wielkopolskiego
al. Niepodległości 34
61-714 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/045 – Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014-2020

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań (dalej: Urząd albo UMWW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego, od 10 października 2005 r. (dalej: Marszałek)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wdrażanie działań Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014-2020, 2. Monitorowanie realizacji Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014-2020.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Maciej Sterczała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/86/2019 z 6 czerwca 2019 r. 2. Ewa Kruszyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/61/2019 z 6 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 1, 2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. samorząd województwa wielkopolskiego zasadniczo prawidłowo wdrażał działania Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 (dalej: PO Ryby albo Program) oraz monitorował jego realizację w sposób zapewniający prawidłowe wykorzystanie środków finansowych w ramach priorytetu 4 tego programu: „Zatrudnienie i spójność terytorialna na obszarach rybackich”.

Zadania dotyczące obsługi Programu były realizowane w Urzędzie przez pracowników Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: Departament PROW), którym ustalono odpowiednie zakresy czynności. W toku kontroli NIK nie stwierdzono przesłanek świadczących o ich nieodpowiednim przygotowaniu do wykonywania zadań Programu, natomiast na jego opóźnione wdrażanie negatywnie rzutowały okoliczności niezależne od samorządu województwa wielkopolskiego, skutkujące relatywnie niskim wskaźnikiem wykorzystania limitu środków Programu dla zrealizowanych płatności na koniec maja 2019 r. (1,19%). W UMWW w prawidłowym zakresie weryfikowano wnioski o dofinansowanie oraz wnioski o płatność, a także przeprowadzono określone

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

w rocznych planach kontrole operacji realizowanych przez beneficjentów. Zadania kontrolne w tym zakresie realizowano z zachowaniem zasad określonych w „Opisie Funkcji i Procedur PO Ryby”, stosując rozwiązania organizacyjne zapewniające bezstronność i obiektywność. Prawidłowo wykorzystano środki pomocy technicznej PO Ryby, korzystając z wyprzedzającego finansowania na podstawie umów zawieranych z Wojewodą Wielkopolskim.

W Urzędzie rzetelnie i co do zasady terminowo przekazywano do instytucji zarządzającej (dalej: IZ) sprawozdania z realizacji Programu oraz inne wymagane informacje dotyczące obsługi wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność, a także prognozy wypłaty środków finansowych. Prawidłowo egzekwowano od beneficjentów obowiązek składania sprawozdania końcowego wraz z wnioskiem o płatność i weryfikowano treść tych sprawozdań oraz osiągnięcie wskaźników celu poszczególnych operacji. Na bieżąco informowano IZ o problemach związanych z wdrażaniem PO Ryby oraz o działaniach podejmowanych w celu zapewnienia prawidłowej i skutecznej realizacji działań i poddziałań tego Programu. Terminowo przekazywano do IZ roczne plany kontroli beneficjentów oraz dokumentację sprawozdawczą w tym zakresie, sporządzoną zgodnie z obowiązującymi wzorami. Ograniczenia w realizacji rocznych planów kontroli beneficjentów wynikały z okoliczności niezależnych od Departamentu PROW.

Nie stwierdzono, by przypadki nieterminowego rozpatrywania składanych przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie oraz nieinformowania ich na piśmie o terminie wypłacenia środków innym niż 90 dni miały istotny wpływ na przebieg postępowań. Nieprawidłowości o charakterze formalnym, związane z: nadawaniem znaku sprawy niezgodnego z regulacjami wewnętrznymi Urzędu; trybu wprowadzania do stosowania w Urzędzie zmian w procedurach Programu ustanawianych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) jako „errata” do ich treści; przyjętego modelu informowania IZ o kontrolach przeprowadzanych w Urzędzie w zakresie realizacji Programu przez instytucje zewnętrzne oraz przedwczesnego przekazania do IZ miesięcznego sprawozdania z realizacji RPK, nie miały istotnego znaczenia dla wdrażania działań Programu przez Urząd i monitorowania jego realizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wdrażanie działań PO Ryby

Opis stanu faktycznego

1.1. Samorząd województwa wielkopolskiego zajmował się realizacją Programu w zakresie priorytetu 4 „Zatrudnienie i spójność terytorialna na obszarach rybackich”, w ramach którego przewidziano do realizacji trzy działania: wsparcie przygotowawcze (1), realizacja lokalnych strategii rozwoju kierowanego przez społeczność, w tym koszty bieżące i aktywizacja (2) oraz działania z zakresu współpracy (3).

Realizacja zadań dotyczących obsługi działań w ramach PO Ryby została powierzona w Urzędzie od 1 stycznia 2016 r. Departamentowi PROW⁴.

(akta kontroli str. 32-73, 105-124)

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Zarządzeniami Marszałka nr 40/2015 z 28 października 2015 r. i nr 42/2015 z 30 października 2015 r.

W latach 2016-2019 (do 31 maja), odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z PO Ryby było w UMWW łącznie 97 pracowników Departamentu PROW w wymiarze wynoszącym 0,1 lub 0,2 etatu. W poszczególnych latach liczba tych pracowników kształtowała się następująco:

- w 2016 r. 68 - według stanu na koniec roku, w wymiarze łącznie 11,5 etatu w przeliczeniu na pełne etaty (z tego 55 pracowników na 0,2 etatu i pięciu na 0,1 etatu) oraz w przeliczeniu na etatomiesiące⁵ w wymiarze 139,54,
- w 2017 r. 72 - według stanu na koniec roku, w wymiarze łącznie 12 etatów w przeliczeniu na pełne etaty (z tego 58 pracowników na 0,2 etatu i czterech na 0,1 etatu) oraz w przeliczeniu na etatomiesiące w wymiarze 140,18,
- w 2018 r. 72 - według stanu na koniec roku, w wymiarze łącznie 11,6 etatu w przeliczeniu na pełne etaty (58 pracowników na 0,2 etatu) oraz w przeliczeniu na etatomiesiące 141,81,
- w 2019 (do 31 maja) 64 - według stanu na koniec maja, w wymiarze łącznie 12,8 etatu w przeliczeniu na pełne etaty (53 pracowników na 0,2 etatu) oraz w przeliczeniu na etatomiesiące 56,41.

(akta kontroli str. 125-135)

Badanie zakresów czynności wybranych losowo 10 pracowników Departamentu PROW wykazało, że ujęto w nich obowiązki dotyczące obsługi PO Ryby. Zakresy obowiązywały: od 1 października 2015 r. (jeden), od 4 stycznia 2016 r. (siedem), od 7 maja 2018 r. (jeden) i od 13 listopada 2018 r. (jeden zakres czynności)⁶.

(akta kontroli str. 157-273)

Pracownicy odpowiedzialni za obsługę PO Ryby zajmowali się także obsługą Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: PROW). W badanej ww. próbie zakresów czynności, zadania te powierzono pracownikom, każdemu w wymiarze 0,6 etatu. Wicemarszałek Województwa Wielkopolskiego (dalej: Wicemarszałek) wyjaśnił, że ze względu na bardzo dużą liczbę wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o płatność, składaną szczególnie w ramach PROW, w UMWW stosowana była od 2017 r. szczególna organizacja pracy polegająca na powierzeniu pracy w godzinach nadliczbowych w każdym miesiącu.

(akta kontroli str. 157-275, 2502-2505, 2512-2523, 2634, 2635)

W latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) przeprowadzone zostały łącznie 34 nabory na stanowiska pracy związane z obsługą PO Ryby, w wyniku których zatrudniono 22 pracowników odpowiedzialnych za obsługę tego programu, każdy w wymiarze 0,2 etatu.

(akta kontroli str. 2502-2505)

Według stanu na 31 maja 2019 r., 87,9% pracowników zatrudnionych w Departamencie PROW było odpowiedzialnych za realizację PO Ryby.

(akta kontroli str. 134, 135, 274)

1.2. Procedury dotyczące obsługi poszczególnych działań PO Ryby (pierwsze wersje) wpłynęły do UMWW w następujących dniach:

- 31 października 2016 r. procedura dotycząca obsługi wniosku o dofinansowanie w zakresie działań koszty bieżące i aktywizacja oraz wsparcie przygotowawcze (KP-611-442-ARiMR/1/z), która została przyjęta przez ZWW do stosowania od 4 listopada 2016 r.,

⁵ Wartość wyliczona poprzez pomnożenie sumy etatów w danym okresie przez liczbę miesięcy tego okresu.

⁶ Daty obowiązywania zakresów czynności od 7 maja 2018 r. i od 13 listopada 2018 r. są jednocześnie datami zatrudnienia pracownika. W pozostałych przypadkach pracownicy byli zatrudnieni wcześniej, tj. przed zmianą zakresów czynności.

- 3 marca 2017 r. procedura dotycząca zmiany i wypowiedzenia/rozwiązania umowy (KP-611-445-ARiMR/1/z) oraz procedura dotycząca monitorowania terminowości składania wniosków o płatność (KP-611-448-ARiMR/1/z), które zostały przyjęte przez ZWW do stosowania od 20 marca 2017 r.,
- 29 marca 2017 r. procedura dotycząca obsługi wniosku o płatność w zakresie wsparcia przygotowawczego oraz kosztów bieżących i aktywizacji (KP-611-443-ARiMR/1/z), która została przyjęta przez ZWW do stosowania od 24 kwietnia 2017 r.,
- 31 marca 2017 r. procedura dotycząca postępowania z dokumentami prawnego zabezpieczenia (KP-611-444-ARiMR/1/z), która została przyjęta przez ZWW do stosowania od 27 kwietnia 2017 r.,
- 20 kwietnia 2017 r. procedura dotycząca postępowania w okresie związania celem oraz w okresie zobowiązań wynikających z umowy o przyznaniu pomocy lub umowy o dofinansowanie, lub decyzji administracyjnych (KP-611-364-ARiMR/1/z) oraz procedura dotycząca rozpatrywania, stwierdzenia i przekazywania informacji o nieprawidłowościach (KP-611-446-ARiMR/1/z), które zostały przyjęte przez ZWW do stosowania od 15 maja 2017 r.,
- 11 maja 2017 r. procedura dotycząca oceny postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (KP-611-447-ARiMR/1/z) oraz procedura dotycząca sporządzenia i poprawy dokumentów finansowo-księgowych oraz ustalania nienależnie, nadmiernie pobranych środków publicznych (KP-611-449-ARiMR/1/z), które zostały przyjęte przez ZWW do stosowania od 19 maja 2017 r.,
- 20 czerwca 2017 r. procedura obsługi wniosku o dofinansowanie w zakresie działania realizacja lokalnych strategii rozwoju kierowanego przez społeczność (KP-611-475-ARiMR/1/z), która została przyjęta przez ZWW do stosowania od 30 czerwca 2017 r.,
- 1 sierpnia 2017 r. procedura obsługi wniosku o płatność w zakresie działania realizacja lokalnych strategii rozwoju kierowanego przez społeczność (KP-611-477-ARiMR/1/z), która została przyjęta przez ZWW do stosowania od 10 sierpnia 2017 r.,
- 11 sierpnia 2017 r. procedura dotycząca obsługi wniosku o dofinansowanie w zakresie działania prowadzonego w ramach współpracy (KP-611-472-ARiMR/1/z) oraz procedura dotycząca wniosku o płatność w zakresie działania prowadzonego w ramach współpracy (KP-611-473-ARiMR/1/z), które zostały przyjęte przez ZWW do stosowania od 23 sierpnia 2017 r.,
- 3 października 2017 r. procedura dotycząca przeprowadzania czynności kontrolnych (KP-611-465-ARiMR/1/z) oraz procedura dotycząca wyboru beneficjentów do kontroli na miejscu oraz kontroli ex-post (KP-611-496-ARiMR/1/z), które zostały przyjęte przez ZWW do stosowania od 19 października 2017 r.,
- 8 czerwca 2018 r. procedura dotycząca sporządzania rocznego podsumowania sprawozdań z audytów i kontroli oraz rocznego i końcowego sprawozdania z wdrażania działań objętych PO Ryby (KP-611-259-ARiMR/1/z), która została przyjęta przez ZWW do stosowania od 29 czerwca 2018 r.,
- 6 czerwca 2019 r. procedury dotyczące obsługi wniosku o dofinansowanie (KP-611-474-ARiMR/2/z) oraz wniosku o płatność (KP-611-476-ARiMR/2/z) projektu grantowego, które zostały przyjęte do stosowania przez ZWW od 14 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 276-345, 3212-3217)

Pierwsze wnioski o dofinansowanie w ramach PO złożone zostały przez lokalne grupy działania⁷ (dalej: LGD) 14 i 17 października oraz 4 i 9 listopada 2016 r. (cztery wnioski z zakresu kosztów bieżących i aktywizacji), a pierwsze wnioski o płatność 30 stycznia 2017 r. (dwa wnioski z zakresu kosztów bieżących i aktywizacji).

Wnioski o dofinansowanie z naborów przeprowadzonych przez LGD przekazane zostały do Urzędu w następujących terminach:

- 18 września 2017 r. z naborów przeprowadzonych w okresie od 26 lipca do 23 sierpnia 2017 r.,
- 16 lipca 2018 r. z naborów przeprowadzonych w okresie od 7 do 30 maja 2018 r.,
- 23 sierpnia 2018 r. z naborów przeprowadzonych w okresie od 28 czerwca do 25 lipca 2018 r.,
- 3 września 2018 r. z naborów przeprowadzonych w okresie od 25 czerwca do 23 lipca 2018 r.,
- 15 grudnia 2018 r. z naborów przeprowadzonych w okresie od 19 listopada do 3 grudnia 2018 r.,
- 13 lutego 2019 r. z naborów przeprowadzonych w okresie od 12 grudnia 2018 r. do 8 stycznia 2019 r.,
- 26 marca 2019 r. z naborów przeprowadzonych w okresie od 16 stycznia do 6 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 399-411, 2636, 3293, 3294)

Z uwagi na brak procedur dotyczących prowadzenia czynności kontrolnych i wyboru beneficjentów do kontroli na miejscu⁸, pismami z 17 lipca 2017 r. i 11 września 2017 r. UMWW zwrócił się do MG MiŻŚ o wskazanie drogi postępowania w sytuacji braku procedury kontroli w odniesieniu do obowiązków wynikających z „Opisu Funkcji i Procedur PO Ryby” (dalej: OFiP) i skontrolowania 100% na miejscu operacji dotyczących szkoleń, seminariów, konferencji. W piśmie poinformowano również, że wskazane zadania realizowane przez lokalne grupy rybackie (dalej: LGR⁹), ujęte zostały w rocznym planie kontroli województwa wielkopolskiego i realizacja tego planu została zawieszona z powodu braku procedury. W piśmie wskazano także na brak możliwości kontroli złożonych przez LGR wniosków o płatność.

(akta kontroli str. 2510, 2596-2600)

Udostępnienie przez MG MiŻŚ formularza wniosku o dofinansowanie projektu grantowego nastąpiło dopiero w październiku 2018 r., a procedura w zakresie oceny wniosku o dofinansowanie i wniosku o płatność takiego projektu została przekazana do stosowania w Urzędzie dopiero w dniu 6 czerwca 2019 r. Jedna z LGR planowała realizację projektów grantowych i – jak wyjaśnił Wicemarszałek – w okresie realizacji lokalnej strategii rozwoju (dalej: LSR) wyrażała zainteresowanie ogłaszaniem naborów wniosków o powierzenie grantów. Wicemarszałek podał, że

⁷ W rozumieniu art. 32 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. U. EL 347 z dnia 20 grudnia 2013 r. str. 320, ze zm.) w zw. z art. 1 pkt 2 lit a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U z 2019 r. poz. 1167).

⁸ Procedury KP-611-465-ARiMR/1/z i KP-611-496-ARiMR/1/z wpłynęły do UMWW 3 października 2017 r.

⁹ Przy czym każda LGR jest jednocześnie LGD.

LGR w obawie o nieosiągnięcie wskaźników w ramach tzw. pierwszego kamienia milowego zmuszona była dokonać zmiany LSR polegającej na zastąpieniu planowanych projektów grantowych projektami realizowanymi w procedurze „tradycyjnych” naborów, co jedynie mogło uchronić LGR przed niezawinionymi przez nią konsekwencjami za brak realizacji wskaźników oraz wydatkowania odpowiedniego poziomu środków do końca pierwszego kamienia milowego, tj. do 31 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 1070-1163, 1590-1671, 2601-2608)

W okresie objętym kontrolą, szkolenia prowadzone przez ARiMR z trzech procedur wdrażania PO Ryby odbyły się po wpływie wniosków do UMWW:

- dwa wnioski o dofinansowanie w zakresie kosztów bieżących i aktywizacji wpłynęły 14 i 17 października 2016 r., a szkolenia z procedury KP-611-442-ARiMR/1/z przeprowadzone zostały 17 października 2016 r. (uczestniczyło dwóch pracowników) i 2 listopada 2016 r. (uczestniczyło 16 pracowników); książka procedur wpłynęła do UMWW 31 października 2016 r.,

- 28 wniosków o dofinansowanie wpłynęło 18 września 2017 r., a szkolenie z procedury KP-611-475-ARiMR/1/z przeprowadzone zostało 30 października 2017 r. (uczestniczyło w nim dwóch pracowników),

- dwa wnioski o płatność w zakresie kosztów bieżących i aktywizacji wpłynęły 30 stycznia 2017 r., a szkolenie z procedury KP-611-443-ARiMR/1/z przeprowadzone zostało 9 marca 2017 r. (uczestniczył jeden pracownik); książka procedur wpłynęła do UMWW 29 marca 2017 r., a ARiMR poinformowała, że do stosowania możliwa była od 24 kwietnia 2017 r.

(akta kontroli str. 148, 152, 276, 296, 329, 399, 2309-2312, 2610, 2619, 2636)

MGMIZŚ w piśmie z 31 maja 2017 r. poinformowało UMWW o zawarciu 17 maja 2017 r. umowy z ARiMR określającej zasady korzystania, obsługi, utrzymania i rozwoju systemu informatycznego LIDER w zakresie PO Ryby, a także zwróciło się z prośbą o składanie wniosków o nadanie uprawnień dla 10 pracowników¹⁰, którzy regularnie będą pracować w tym systemie informatycznym. W odpowiedzi na ww. pismo wysłane 12 czerwca 2017 r., Urząd przesłał wnioski o nadanie uprawnień. Dostęp do systemu informatycznego LIDER, będącego narzędziem wspomagającym obsługę wniosków o dofinansowanie oraz wniosków o płatność, uzyskało w Urzędzie 10 pracowników, w dniach od 20 lipca do 25 sierpnia 2017 r.

Narzędziem pomocniczym do monitoringu realizacji PO Ryby była aplikacja Elasticsearch, która umożliwiała generowanie raportów z aplikacji LIDER. Oddział Monitoringu Departamentu PROW posiadał własne bazy danych (program MS Excel), które powstały na potrzeby sprawozdawczości oraz monitoringu. Dostęp do ww. aplikacji pracownik Urzędu otrzymał 11 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 415-427, 2506, 2524, 2525)

Wicemarszałek wyjaśnił, że system informatyczny LIDER obecnie funkcjonuje prawidłowo, natomiast początkowe problemy w jego obsłudze dotyczyły: braku możliwości wprowadzenia danych z wniosków, umów i zleceń płatności, a także naborów wniosków; wprowadzenia zmiany statusu wniosku po odmowie przyznania pomocy lub rozwiązaniu umowy; dodawania kolejnych zdarzeń dotyczących poszczególnych wniosków, zmieniających ich status (konieczność ponownego wyszukiwania wniosku po każdorazowej zmianie statusu), a także problemu przy

¹⁰ W piśmie Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej podano, że w uzasadnionych przypadkach pula dostępów będzie mogła zostać powiększona.

zmianie harmonogramu wypłaty zaliczki (z wypłaty w trzech transzach na wypłatę w jednej transzy). Ponadto Wicemarszałek wskazał m.in., że „aplikacja nie została udostępniona wraz z uruchomieniem PO Ryby, tylko w późniejszych miesiącach, przez co konieczne było historyczne wprowadzenie danych. Niemożliwe jest jednak jej wykorzystywanie do działań wspomagających obsługę PO Ryby, takich jak generowanie umów o dofinansowanie czy też aneksów do umów. W aplikacji możliwe jest jedynie wystawianie zleceń płatności. Do czasu uruchomienia aplikacji dane dotyczące składanych wniosków wprowadzane były do tabel opracowanych w formacie Excel. Należy nadmienić, że ARiMR do dziś nie udostępniła oprogramowania pozwalającego na monitorowanie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność dla żadnego z Programów, dlatego większość obliczeń musi być dokonywana manualnie, co jest działaniem czasochłonnym i wymagającym szczególnej uwagi. Ponadto należy zauważyć, że aplikacja LIDER PO Ryby nie jest „intuicyjna” i nie odzwierciedla w pełni etapów oceny wniosku o płatność a instrukcja do niej jest nieprecyzyjna. Przykładowo, zgodnie z kartą weryfikacji wniosku o płatność należy przeprowadzić kontrolę krzyżową korzystając z aplikacji LIDER w ramach PO Ryby 2007-2013. Instrukcja do karty weryfikacji wymaga sprawdzenia Beneficjenta w „raporcie podstawowym”, a w przypadku, gdy beneficjent w nim występuje, należy przejść do „raportu pogłębionego” i w oparciu o jego dane ustalić czy pomoc została wypłacona, czy zarejestrowano faktury i czy zakres pokrywa się z zakresem realizowanej operacji. Niestety nie ma możliwości sprawdzenia wymaganych danych, ponieważ „raport pogłębiony” jest pusty. (...) nigdy nie było możliwości wprowadzania danych faktur i zakresu rzeczowego do systemu.”

(akta kontroli str. 2502, 2505, 2506, 2610, 2619, 2620)

Spośród łącznie 97 pracowników odpowiedzialnych w latach 2016-2019 (do 31 maja) za realizację PO Ryby przeszkolonych w zakresie tego programu zostało 61. Nieprzeszkolenie pozostałych pracowników wynikało przede wszystkim z: przebywania pracowników na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, urlopie macierzyńskim lub wychowawczym; zatrudnienia w Oddziale Pomocy Technicznej i Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, którego zadania polegają na pozyskiwaniu i rozliczaniu pomocy technicznej oraz promocji PO Ryby i nie są uregulowane procedurą; zakończenia pracy w Departamencie PROW przed wpływem pierwszych wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 136-147, 2610, 2614-2618)

Urząd zorganizował dwa spotkania konsultacyjno-szkoleniowe dla dwóch lokalnych grup rybackich wybranych do finansowania w ramach PO Ryby w zakresie realizacji dwóch działań z Priorytetu 4 PO Ryby - wsparcie przygotowawcze oraz realizacja lokalnych strategii rozwoju kierowanego przez społeczność (27 lutego 2017 r. i 8 czerwca 2018 r.) oraz spotkanie dotyczące stanu realizacji LSR w kontekście osiągnięcia tzw. kamieni milowych (22 listopada 2018 r.). W Urzędzie zorganizowana została 28 sierpnia 2018 r. konferencja podsumowująca efekty wdrażania m.in. PO Ryby. UMWW zakupił w 2017 r. artykuły promocyjne i dwa roll-upy¹¹ jednostronne zawierające wizualizację PO Ryby. W 2016 r. Urząd utrzymywał, aktualizował oraz zabezpieczał stronę internetową dotyczącą programu, a w 2018 r. zbudował stronę internetową Departamentu PROW.

¹¹ Mobilny system dedykowany do ekspozycji powierzchni reklamowej. Rodzaj systemu wystawienniczego, składający się z kasety zawierającej zwinięty wydruk oraz stelaża.

W okresie objętym kontrolą UMWW nie zorganizował szkoleń dla potencjalnych beneficjentów programu.

(akta kontroli str. 412-414, 2502, 2506, 2507, 2526)

1.3. ZWW ogłosił 8 października 2015 r. konkurs na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność z terminem naboru wniosków od 10 listopada do 30 grudnia 2015 r.¹² Terminy te były zgodne z wytycznymi otrzymanymi 29 września 2015 r. z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹³. Do konkursu przystąpiły trzy lokalne grupy rybackie, z których komisyjnie¹⁴ wybrane zostały LSR dwóch grup: Nadnoteckiej Grupy Rybackiej z siedzibą w Pile i Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka „7 Ryb” z siedzibą w Wągrowcu.

(akta kontroli str. 428-502)

LSR jednej lokalnej grupy rybackiej nie została wybrana do finansowania w ramach PO Ryby, wskutek czego grupa ta wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, a następnie skargę kasacyjną z 27 kwietnia 2017 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zarząd Województwa Wielkopolskiego złożył 18 maja 2017 r. odpowiedź na skargę kasacyjną (do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK postępowanie sądowe w drugiej instancji nie zostało zakończone).

(akta kontroli str. 503-591, 2601, 2605)

W dniu 17 maja 2016 r. ZWW zawarł dwie umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR w okresie od 2016 r. do 2023 r. (dalej: umowy ramowe), dotyczące środków finansowych w łącznej wysokości 6 mln euro, tj. 24 mln zł (wg kursu 4 zł/euro), z tego:

- środki finansowe na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR ustalono w wysokości: 2,64 mln euro (jedna umowa) i 2,65 mln euro (jedna umowa), tj. odpowiednio 10,56 mln zł i 10,60 mln zł,

- środki finansowe na wsparcie na wdrażanie projektów współpracy do 2018 r. ustalono w wysokości 60 tys. euro (jedna umowa) i 50 tys. euro (jedna umowa), tj. odpowiednio 240 tys. zł i 200 tys. zł,

- środki finansowe na wsparcie funkcjonowania każdej z lokalnych grup rybackich w wysokości 300 tys. zł, tj. 1,20 mln zł.

(akta kontroli str. 592-1920, 2424-2501)

Według stanu na 31 maja 2019 r. do Urzędu złożone zostały 134 wnioski o dofinansowanie na kwotę 17.568.818,01 zł, z tego na realizację LSR - 131 wniosków na kwotę 17.393.818,01 zł (w tym na koszty bieżące i aktywizację ośmiu wniosków na kwotę 2.093.844,66 zł), a na działania z zakresu współpracy – trzy wnioski na kwotę 175.000,00 zł. Na działania polegające na wsparciu przygotowawczym nie złożono wniosku o dofinansowanie.

Według stanu na 31 maja 2019 r. do UMWW złożonych zostało 27 wniosków o płatność na kwotę 4.925.701,50 zł dotyczących realizacji LSR (w tym na koszty bieżące i aktywizację sześciu wniosków na kwotę 1.305.776,63 zł).

(akta kontroli str. 2215-2231)

W harmonogramach planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR, stanowiących załączniki nr 2 do umów

¹² Uchwała nr 1134/2015 z 8 października 2015 r. w sprawie: ogłoszenia konkursu, przyjęcia regulaminu konkursu i wzorów dokumentów na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

¹³ Pismo nr ROWwrt-mm-502-2/15(3271) z 22 września 2015 r.

¹⁴ Uchwały komisji ds. wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach PROW i PO Ryby z 15 kwietnia 2016 r. o nr 3/2016 i 4/2016.

ramowych, określono zakres tematyczny oraz planowaną alokację każdego z naborów przewidzianych do ogłoszenia w poszczególnych latach. Stosownie do postanowień ww. umów, zmiany harmonogramów nie wymagały zmiany umowy i dokonywane były przez LGD do wysokości wykorzystanych środków, po wcześniejszym poinformowaniu ZWW.

(akta kontroli str. 602, 603, 683, 684, 1081, 1164-1169)

W ramach Priorytetu 4, stan wykorzystania w województwie wielkopolskim limitu środków dla zrealizowanych płatności kształtował się następująco:

- 0% na koniec 2016 r.,
- 0,15% na koniec 2017 r. (w zakresie kosztów bieżących i aktywizacji),
- 0,71% na koniec 2018 r. (w zakresie kosztów bieżących i aktywizacji),
- 1,19% na koniec maja 2019 r. (w zakresie kosztów bieżących i aktywizacji).

(akta kontroli str. 2219, 2223, 2227, 2231/1)

W wyniku przeprowadzonych okresowych weryfikacji osiągnięcia przez LGR założonych wskaźników realizacji LSR oraz budżetu LSR, tzw. kamieni milowych, UMWW, pismami z 10 kwietnia 2019 r., poinformował jedną LGR o wykonaniu wskaźników określonych w umowie ramowej¹⁵ oraz jedną LGR o niezrealizowaniu umowy ramowej w ww. zakresie i w konsekwencji o obniżeniu środków finansowych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR o kwotę 1.056.000 zł.¹⁶

(akta kontroli str. 2232-2241, 2424-2501)

1.4. Według stanu na 31 maja 2019 r. wnioski o dofinansowanie rozpatrzone zostały w UMWW¹⁷ w ciągu: 3 miesiące - 18 wniosków, 6 miesięcy - 48 wniosków, powyżej 6 miesięcy - 15 wniosków¹⁸ (11 pozostawiono bez rozpatrzenia, a 42 były w trakcie rozpatrywania, w tym sześć wniosków poza limitem środków).

(akta kontroli str. 2242)

Wnioski o płatność, zakończone do 31 maja 2019 r. wystawieniem zlecenia płatności końcowej do ARiMR, zostały rozpatrzone w UMWW w ciągu 90 dni, (dwa wnioski) oraz w okresie od 4 miesięcy i 5 dni do 12 miesięcy i 5 dni (12 wniosków)¹⁹. Powodem rozpatrzenia dwóch wniosków (data wpływu 30 stycznia 2017 r.) w okresie 10 miesięcy i 24 dni oraz 10 miesięcy i 17 dni, było późne zatwierdzenie przez ARiMR procedur do stosowania, tj.: dnia 24 kwietnia 2017 r. procedury KP-611-443-ARiMR/1/z, dnia 19 października 2017 r. procedury KP-611-465-ARiMR/1/z oraz dnia 23 stycznia 2018 r. procedury KP-611-443-ARiMR/2/z. W przypadku pozostałych 10 wniosków o płatność, na rozpatrywanie ich powyżej 90-dni wpływ miała duża liczba wniosków z PROW oraz konieczność oceny prawidłowości przeprowadzenia przez beneficjentów postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 2309, 2310-2312)

¹⁵ Z przewidzianych do realizacji w latach 2016-2018 w LSR wskaźników, LGR osiągnęła poziom co najmniej 60% każdego ze wskaźników produktu, a wszystkie wskaźniki produktu zrealizowała na poziomie wynoszącym 97% średniej wszystkich wskaźników. Środki finansowe przeznaczone na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016-2018 LGR wykorzystwała na poziomie 99%, a środki finansowe przeznaczone na utworzenie/utrzymanie miejsc pracy w ramach LSR - na poziomie 42%.

¹⁶ Z przewidzianych do realizacji w latach 2016-2018 w LSR wskaźników, LGR nie osiągnęła poziomu co najmniej 40% każdego ze wskaźników produktu, a wszystkie wskaźniki produktu zrealizowała na poziomie wynoszącym 20% średniej wszystkich wskaźników. Środki finansowe przeznaczone na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016-2018 LGR wykorzystwała na poziomie 36%, a środki finansowe przeznaczone na utworzenie/utrzymanie miejsc pracy w ramach LSR - na poziomie 3%.

¹⁷ Licząc od dnia wpływu wniosku do UMWW do dnia wystawienia zawiadomienia o terminie podpisania umowy oraz z uwzględnieniem wstrzymania biegu terminu rozpatrywania wniosku.

¹⁸ O czym dalej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁹ Licząc od dnia wpływu wniosku do UMWW do dnia wystawienia zlecenia płatności do ARiMR oraz z uwzględnieniem wstrzymania biegu terminu rozpatrywania wniosku.

W wyniku badania prawidłowości przeprowadzania kontroli wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność, dotyczących ośmiu spraw zakończonych płatnością końcową, stwierdzono, że karty weryfikacji wniosku były kompletne, tzn. odpowiednie rubryki były wypełnione i zawierały podpisy osób weryfikujących i sprawdzających oraz zawierały daty wykonania wszystkich weryfikacji i sprawdzeń. W każdym przypadku na kartach znajdowały się podpisy osób zatwierdzających. Pracownicy dokonujący weryfikacji, w ramach badanej próby, podpisali deklaracje bezstronności. Wszystkie wnioski poddane zostały kontrolom krzyżowym. Kontrole wniosków dokonane zostały z zachowaniem czterech zasad: rozdzielenia funkcji pomiędzy podmiotami i w obrębie funkcjonowania danej instytucji, braku konfliktu interesów, dwóch par oczu oraz weryfikacji i zatwierdzania przez kierującego daną komórką organizacyjną czynności przeprowadzonych przez osoby biorące udział w rozpatrywaniu dokumentu złożonego przez beneficjenta.

(akta kontroli str. 2309-2316, 2636)

Przy obsłudze wniosków składanych w ramach PO Ryby nie zidentyfikowano zaistnienia przypadków konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 2610, 2619)

W okresie objętym kontrolą, decyzje o odmowie przyznania pomocy albo o pozostawieniu wniosków bez rozpatrzenia nie były przedmiotem odwołań i postępowań sądowych.

(akta kontroli str. 2609, 2612)

1.5. W związku z pismem Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 10 maja 2018 r.²⁰, w którym zwrócono się do samorządów województw o podjęcie natychmiastowych działań w celu przyspieszenia wdrażania priorytetu 4 w związku z niskim poziomem jego realizacji, w UMWW nie podjęto żadnych działań. Wicemarszałek wyjaśnił m.in., że „W związku z zerowymi prognozami wydatków na I kwartał 2018 roku w ramach poddziałania 4.2.1 „Realizacja lokalnych strategii rozwoju”, wynikającymi bezpośrednio z terminów zakończenia operacji określonych w umowach o dofinansowanie zawartych z beneficjentami, nie było konieczności podejmowania działań zmierzających do przyspieszenia wydatkowania środków. Beneficjenci pomocy mają prawo do realizacji operacji w terminach określonych w przepisach. Departament uwzględnia konieczność realizacji prognoz, o których mowa w piśmie MG MiŻŚ i dokłada wszelkich starań, aby płatności na rzecz beneficjentów były realizowane bez zbędnych opóźnień.”

(akta kontroli str. 2503, 2509, 2589, 2591-2593)

Samorząd województwa wielkopolskiego nie informował beneficjentów w sposób szczególny o możliwościach wykorzystania przez nich rozwiązań Programu skutkujących przyspieszeniem wydatkowania środków w ramach PO Ryby, np. o możliwości wcześniejszej refundacji poniesionych kosztów kwalifikowalnych w wyniku podziału realizacji na etapy. Wicemarszałek podał, że nie przewidziano szczególnej formy informowania beneficjentów o ww. możliwości, gdyż jest to wiedza powszechnie znana wnioskodawcom, wynikająca z dokumentów aplikacyjnych.

Do dnia 27 maja 2019 r. wszystkie złożone wnioski o płatność w ramach realizacji lokalnych strategii rozwoju kierowanego przez społeczność dotyczą operacji realizowanych w jednym etapie.

(akta kontroli str. 2503, 2509, 2510)

²⁰ Nr DR.LSR.7411.8.2018.JP PW-45578.

W opinii Wicemarszałka, fakt czy operacja realizowana jest jednoetapowo, czy też z podziałem na etapy nie ma wpływu na prawdopodobieństwo wypłaty środków w nienależnej wysokości, z uwagi na przewidzianą w procedurze obsługi wniosku o płatność szczegółową weryfikację warunków wypłaty pomocy (bez względu na to czy beneficjent składa wniosek o płatność pośrednią czy ostateczną).

(akta kontroli str. 2503, 2510)

1.6. ZWW korzystał z wyprzedzającego finansowania w ramach pomocy technicznej PO Ryby na podstawie czterech umów zawartych z Wojewodą Wielkopolskim, obowiązujących w poszczególnych latach²¹:

- w 2016 r. umowa na kwotę do 806.000,00 zł, z których wykorzystano 762.138,72 zł, tj. 94,6%,
- w 2017 r. umowa na kwotę do 1.000.000,00 zł, z których wykorzystano 774.814,70 zł, tj. 77,5%,
- w 2018 r. umowa na kwotę do 980.000,00 zł, z których wykorzystano 844.479,64 zł, tj. 86,2%,
- w 2019 r. umowa na kwotę do 1.123.000,00 zł, z których do 30 kwietnia wykorzystano 291.056,25 zł, tj. 25,9%.

Ww. środki przeznaczone były na finansowanie dwóch operacji: wynagrodzeń dla pracowników UMWW i naliczonych składek od tych wynagrodzeń oraz pozostałych bieżących wydatków kwalifikowalnych. Umowy były zmieniane²² przede wszystkim w zakresie harmonogramu dokonywania wydatków, stanowiącego załącznik nr 1 do umów, w celu urealnienia wydatków w poszczególnych kwartałach danego roku i dochowania montażu finansowego zgodnego z projektem ustaw budżetowych na poszczególne lata (tj. 75% z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego i 25% z budżetu państwa). Przyczynami niewykorzystania w pełni środków w poszczególnych latach było przede wszystkim zaplanowanie wynagrodzeń pracowników w kwocie wyższej niż wydatkowano, ale również realizacja pozostałych zadań w kwotach niższych niż planowane m.in. z tytułu delegacji i szkoleń. W 2017 r. i w 2018 r. nie wydatkowano zaplanowanych środków na podwyżki i nagrody oraz na nadgodziny. Wicemarszałek wyjaśnił, że planując wydatki na 2017 r. przewidziano większą liczbę nadgodzin pracowników, a uzyskano oszczędności z tytułu zwolnień lekarskich i opieki nad dziećmi, z których korzystali pracownicy.

(akta kontroli str. 2317-2389, 2410-2423, 2503, 2510, 2511, 2601-2604)

Urząd nie złożył do ARiMR wniosków o dofinansowanie z pomocy technicznej w 2016 r. i 2017 r. z uwagi na – jak wyjaśnił Wicemarszałek – brak ogłoszenia naboru wniosków w ramach pomocy technicznej PO Ryby, który to nabór został ogłoszony przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej 30 listopada 2017 r. i dopiero wówczas opublikowano wzory dokumentów, w tym m.in. formularz wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 2601-2604)

²¹ Umowy w sprawie przekazywania środków z budżetu państwa na finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na realizację zadań wynikających z art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1267, ze zm., dalej: ustawa o wspieraniu sektora rybackiego), w zakresie Priorytetu 4 „Zwiększenie zatrudnienia i spójności terytorialnej”, objętego Programem Operacyjnym Rybactwo i Morze (PO Ryby 2014-2020), zawarte 8 stycznia 2016 r., 4 stycznia 2017 r., 9 stycznia 2018 r. i 4 stycznia 2019 r.

²² W 2016 r. sześciokrotnie, w 2017 r. pięciokrotnie, w 2018 r. czterokrotnie i w 2019 r. (do 31 maja) jednokrotnie.

W związku z pismem Podsekretarza Stanu w MG MiZŚ²³ z 8 lutego 2018 r. w sprawie zwiększenia tempa składania wniosków o dofinansowanie w ramach pomocy technicznej, UMWW wysłał do ARiMR dwa wnioski:

- 30 kwietnia 2018 r. dla operacji pn. „Koszty osobowe pracowników realizujących zadania w ramach PO Ryby w UMWW w okresie 01.01.2016 – 31.05.2018 r.” o przyznanie pomocy technicznej w łącznej kwocie 1.818.337,98 zł, z tego w 2016 r. w kwocie 734.768,37 zł, w 2017 r. w kwocie 733.978,71 zł i w okresie od stycznia do marca 2018 r. w kwocie 219.590,90 zł oraz w okresie od kwietnia do maja 2018 r. w planowanej kwocie 130.000,00 zł,

- 9 maja 2018 r. dla operacji pn. „Koszty poniesione przez samorząd województwa wielkopolskiego w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. oraz planowane w 2018 r. niezbędne do prawidłowej realizacji PO Ryby” o przyznanie pomocy technicznej w kwocie 148.206,34 zł, z tego w 2016 r. w kwocie 27.370,35 zł, w 2017 r. w kwocie 40.835,99 zł i w 2018 r. w planowanej kwocie 80.000,00 zł.

(akta kontroli str. 2502, 2508, 2509, 2528-2586)

Badanie kwalifikowalności wydatków UMWW poniesionych w wysokości 844.479,64 zł w ramach pomocy technicznej w 2018 r. na wynagrodzenia pracowników wykazało, że wydatki te zostały przeznaczone na koszty osobowe pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących PO Ryby, zgodnie z § 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 19 października 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy technicznej zawartej w PO Ryby²⁴.

(akta kontroli str. 2390-2409)

Roczne koszty obsługi PO Ryby przez samorząd województwa wielkopolskiego pokryte zostały w całości z pomocy technicznej Programu.

(akta kontroli str. 2503, 2510, 2511)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2015-2019 (do 31 maja 2019 r.) wystąpiło 15 przypadków²⁵ naruszenia łącznego, sześciomiesięcznego terminu rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, określonego w art. 13 ust. 5 ustawy o wspieraniu sektora rybackiego, liczonego z uwzględnieniem wstrzymania biegu terminu do ich rozpatrzenia. Opóźnienie wynosiło: od 2 do 4 dni (trzy wnioski), od 15 do 25 dni (cztery wnioski) oraz miesiąc i 10 dni (osiem wniosków).

(akta kontroli str. 2242-2308, 2609, 2613)

Dyrektor Departamentu PROW wyjaśniła m.in., że Departament nadzoruje pracę aż 31 LGD (z których dwie finansowane są ze środków Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a 29 ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich), a dodatkowo zajmuje się obsługą naborów wniosków dla poddziałań PROW wdrażanych bezpośrednio przez samorząd województwa wielkopolskiego. Poziom obciążenia pracą przy tak dużej ilości

²³ Nr DR.LSR.764.1.2018.ZK.

²⁴ Dz. U. poz. 1767.

²⁵ Stanowiących 12,2% wniosków podlegających w tym okresie rozpatrzeniu (123 wnioski). Sprawy o nr: SW-6523.2-SW1510012/17, SW-6523.2-SW1510046/18, SW-6523.2-SW1510052/18, SW-6523.2-SW1510055/18, SW-6523.2-W1510056/18, SW-6523.2-W1510059/18, SW-6523.2-W1510061/18, SW-6523.2-W1510062/18, SW-6523.2-W1510074/18, SW-6523.2-W1510075/18, SW-6523.2-W1510076/18, SW-6523.2-W1510077/18, SW-6523.2-W1510078/18, SW-6523.2-W1510079/18 i SW-6523.2-W1510081/18.

prowadzonych spraw jest – zdaniem Dyrektor – bardzo wysoki²⁶. Dyrektor wskazała również, że niski poziom środków pomocy technicznej przyznanej w obecnej perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach obu ww. programów sprawił, że Departament PROW ma ograniczone zasoby kadrowe. Aby zniwelować opóźnienia w ocenie wniosków, pracownicy od początku 2017 r. każdego miesiąca wykonują swoje obowiązki w godzinach nadliczbowych. Rozporządzenia wykonawcze określają – zdaniem Dyrektor - instrukcyjne terminy rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie, których dochowanie w przypadku tak dużej ilości prowadzonych spraw, nie zawsze jest możliwe. Priorytetem jest zachowanie wysokiej jakości przy ocenie wniosków, a także zgodności z otrzymanymi procedurami. W przypadku PO Ryby oznacza to konieczność weryfikacji 100% wniosków przez dwóch pracowników, co nie pozostaje bez wpływu na czas trwania oceny. Dyrektor dodała, że mając świadomość opóźnień w ocenie wniosków, Departament PROW dokłada wszelkich starań, aby proces ich weryfikacji przebiegał jak najsprawniej.

(akta kontroli str. 2609-2614)

2. W toku rozpatrywania 10 wniosków o płatność²⁷ nie dochowano w UMWW obowiązku poinformowania beneficjentów na piśmie o terminie wypłacenia środków innym niż 90 dni, do czego obligował przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie trybu, zakresu, terminów i szczegółowego sposobu rozliczania wydatków poniesionych w ramach realizowanych operacji PO Ryby²⁸.

(akta kontroli str. 2309)

Dyrektor Departamentu PROW wyjaśniła, że w przypadku czterech wniosków o płatność²⁹, z uwagi na duże obciążenie pracą komórki odpowiedzialnej za ich weryfikację, beneficjentów poinformowano telefonicznie o wydłużeniu procesu oceny ww. wniosków. Brak stosownego zawiadomienia beneficjentów w przypadku sześciu wniosków o płatność³⁰, Dyrektor wyjaśniła w następujący sposób: „beneficjent przed rozpatrzeniem wniosków złożył do oceny dokumentację z przeprowadzonych postępowań o udzieleniu zamówienia publicznego. Przed oceną ww. wnioski o płatność nie mogły podlegać weryfikacji. W związku z powyższym bezcelowe było informowanie beneficjentów o okolicznościach uniemożliwiających wypłatę pomocy zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia, skoro w ramach weryfikacji przeprowadzonego zamówienia publicznego, beneficjent był wzywany do złożenia uzupełnień/braków, co jest jednoznaczne z faktem, iż samorząd województwa bez złożenia przez beneficjenta uzupełnień nie jest w stanie ustalić prawidłowej wysokości środków finansowych do wypłaty, ponieważ nie zostały spełnione warunki określone w § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia”.

(akta kontroli str. 2621-2624)

NIK wskazuje, że sformułowanie „informuje go na piśmie” świadczy o obligatoryjnym – a nie fakultatywnym – charakterze przedmiotowej powinności, a ww. rozporządzenie nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków.

²⁶ Przykładowo, wg stanu na dzień 13 grudnia 2017 r. w Departamencie PROW znajdowało się 28 wniosków złożonych w ramach PO Ryby oraz 1.290 wniosków z PROW na różnych etapach realizacji, a wg stanu na 5 grudnia 2018 r. odpowiednio 82 i 2.114 takich wniosków.

²⁷ Spośród 14, co do których do dnia 31 maja 2019 r. zostały przekazane zlecenia płatności końcowych do ARiMR.

²⁸ Dz.U. poz. 754.

²⁹ Sprawy o nr: SW15-6523.4-SW1510001/16, SW15-6523.4-SW1510002/16, SW15-6523.2-SW1510004/17/18 i SW15-6523.2-SW1510002/17/18.

³⁰ Sprawy o nr: SW15-6523.2-SW1510019/17, SW15-6523.2-SW1510026/17, SW15-6523.2-SW1510028/17, SW15-6523.2-SW1510018/17/18, SW15-6523-SW1510023/17 i SW15-6523.2-SW1510020/17/18.

3. W Departamencie PROW znak sprawy nadawany był wnioskowi o dofinansowanie w ramach PO Ryby w sposób niezgodny z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w tym zakresie w UMWW w okresie objętym kontrolą NIK, tj. zarządzeniami Marszałka nr: 15/2011 z 14 kwietnia 2011 r. (§ 3 ust. 2 lit. a), 51/2011 z 7 grudnia 2011 r. (§ 1 pkt 1) i 26/2017 z 29 maja 2017 r. (§ 2 ust. 1 pkt 1) w zw. z § 5 regulaminu organizacyjnego Departamentu PROW³¹. Zgodnie z ww. uregulowaniami, znak sprawy powinien zaczynać się symbolem komórki organizacyjnej zgodnym z regulaminem organizacyjnym departamentu, biura, kancelarii A-B-C, gdzie A oznacza departament, biuro lub kancelarię, B - wydział lub oddział, a C - stanowisko pracy. W Departamencie PROW znak sprawy w tej części nadawany jest jako „DOW”, podczas gdy w § 5 regulaminu organizacyjnego Departamentu ustalono strukturę organizacyjną z oznaczeniem sposobu znakowania akt, przykładowo dla Wydziału Wdrażania i Pomocy Technicznej jako DOW-I, dla Oddziału Wdrażania i Umów jako DOW-I-1, dla Wydziału Płatności i Zamówień Publicznych jako DOW-II, a dla Oddziału Płatności jako DOW-II-1.

(akta kontroli str. 32-73, 105-124, 2637-2664)

Dyrektor Departamentu PROW wyjaśniła, że nadawanie znaku sprawy „DOW”, dotyczy tylko i wyłącznie dokumentacji projektowej i w przypadku gdyby każdy z wydziałów, oddziałów odrębnie znakował dokumentację danego projektu, to projekt ten nie mógłby stanowić całości akt jednej sprawy, co byłoby niezgodne z § 5 ust. 2 i ust. 5 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych³².

(akta kontroli str. 2610, 2620)

NIK wskazuje, że w ww. obowiązujących regulacjach wewnętrznych Urzędu nie przewidziano możliwości stosowania znaku sprawy „DOW”, bez jego stosownego uszczegółowienia.

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania dotyczące obsługi Programu były realizowane w Urzędzie przez pracowników Departamentu PROW, którym ustalono odpowiednie zakresy czynności. W toku kontroli NIK nie stwierdzono przesłanek świadczących o ich nieodpowiednim przygotowaniu do wykonywania zadań Programu, natomiast na jego opóźnione wdrażanie negatywnie rzutowały okoliczności niezależne od samorządu województwa wielkopolskiego, skutkujące relatywnie niskim wskaźnikiem wykorzystania limitu środków Programu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK. W UMWW w prawidłowym zakresie weryfikowano wnioski o dofinansowanie oraz wnioski o płatność, a także przeprowadzono określone w rocznych planach kontrole operacji realizowanych przez beneficjentów. Zadania kontrolne w tym zakresie realizowano z zachowaniem zasad określonych w OFiP, stosując rozwiązania organizacyjne zapewniające bezstronność i obiektywność. Prawidłowo wykorzystano środki pomocy technicznej PO Ryby, korzystając z wyprzedzającego finansowania na podstawie umów zawieranych z Wojewodą Wielkopolskim. Nie stwierdzono, by przypadki nieterminowego rozpatrywania składanych przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie oraz nieinformowania ich na piśmie o terminie wypłacenia środków innym niż 90 dni miały

³¹ Zarządzenia Marszałka Województwa Wielkopolskiego nr: 40/2015 z 28 października 2015 r., 4/2018 z 17 stycznia 2018 r. i 7/2019 z 20 lutego 2019 r.

³² Dz. U. Nr 14, poz. 67.

istotny wpływ na przebieg postępowań. Nieprawidłowość związana z nadawaniem znaku sprawy niezgodnego z regulacjami wewnętrznymi Urzędu miała charakter wyłącznie formalny i nie rzutowała ani na merytoryczne rozpatrywanie wniosków, ani na prawidłowość udzielenia pomocy.

2. Monitorowanie realizacji PO Ryby

Opis stanu faktycznego

2.1. Urząd przekazywał do MGMIŻS jako instytucji zarządzającej Programem informacje dotyczące jego realizacji, w tym informacje o wykorzystaniu środków finansowych przeznaczonych na jego finansowanie. Informacje te były przekazywane przede wszystkim w formie:

- tygodniowych (do maja 2017 r.), miesięcznych oraz rocznych sprawozdań sporządzanych według wzoru ustalonego przez instytucję zarządzającą³³,
- miesięcznych oraz długoterminowych prognoz wydatków w ramach priorytetu 4 Programu,
- informacji o obsłudze w ramach Programu wniosków o dofinansowanie oraz wniosków o płatność, zamieszczanych w systemie informatycznym LIDER, opisanym w punkcie III.1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Sprawozdania miesięczne, zgodnie z zasadami określonymi przez instytucję zarządzającą, powinny być do niej przekazywane w formie elektronicznej w terminie 15 dni po zakończeniu miesiąca. Wszystkie sporządzone od maja 2017 r. do kwietnia 2019 r. sprawozdania miesięczne zostały przekazane do IZ terminowo, za wyjątkiem sprawozdania za lipiec 2018 r., które zostało wysłane 30 lipca 2018 r., tj. przed zakończeniem miesiąca³⁴, co było spowodowane zaniedbaniem pracownika Oddziału Monitoringu Departamentu PROW, który ww. sprawozdanie przekazał do IZ w ostatnim dniu przed swoim urlopem wypoczynkowym. Przekazane do IZ sprawozdania miesięczne zostały sporządzone zgodnie z obowiązującym wzorem.

(akta kontroli str. 2788, 2791, 2792-2794, 3156-3177)

Wszystkie sprawozdania roczne z realizacji Programu, dotyczące: 2016, 2017 i 2018 roku zostały przekazane do IZ w terminie, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie zakresu i rodzaju sprawozdań oraz trybu i terminów ich przekazywania w ramach realizacji Programu Operacyjnego „Rybnictwo i Morze”³⁵, tj. do dnia 28 lutego każdego roku. Przekazane do IZ sprawozdania roczne za 2017 i 2018 rok były zgodne z obowiązującym wzorem ustalonym na stronie internetowej MGMIŻS³⁶. Sprawozdanie za rok 2016 zawierało wszystkie informacje wymienione w § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 6 grudnia 2016 r.³⁷

IZ zgłosiła uwagi do treści trzech spośród 28 przekazanych jej sprawozdań miesięcznych³⁸. W związku z tymi uwagami, dotyczącymi głównie rozbieżności pomiędzy wartościami wykazanymi w sprawozdaniach, a wykazywanymi w systemie informatycznym LIDER, Urząd skorygował przekazane do IZ sprawozdania.

³³ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Rybołówstwa MGMIŻS nr DR.KFP.717.10.2.2017.EKA. z 11 maja 2017 r.

³⁴ Nieprawidłowość ta została ustalona w trakcie audytu wewnętrznego przeprowadzonego w Departamencie PROW w dniach od 6 września do 31 października 2018 r. przez Biuro Audytu Wewnętrznego UMWW.

³⁵ Dz. U. poz. 2076, dalej; rozporządzenie w sprawie sprawozdań.

³⁶ <https://mgm.gov.pl/rybolowstwo/po-Ryby-morze-2014-2020/dokumenty-dla-ip/wzory-sprawozdan-rocznych/>.

³⁷ Dla sprawozdania rocznego za 2016 rok IZ nie ustaliła obowiązującego wzoru.

³⁸ Sprawozdania za: luty, marzec i czerwiec 2018 r.

W jednym przypadku³⁹ Urząd dokonał korekty sprawozdania miesięcznego pomimo niezgłoszenia przez IZ uwag do jego treści.

(akta kontroli str. 2788, 2789, 2790, 2795-2813)

W okresie objętym kontrolą Urząd, zgodnie z wymogiem określonym w § 2 ust. 1 pkt 3 lit. g rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 19 października 2016 r.⁴⁰ przygotowywał i przekazywał do IZ prognozy wydatków w ramach priorytetu 4. Prognozy te były przekazywane do IZ w cyklu miesięcznym (30 prognoz miesięcznych w okresie od listopada 2016 r. do kwietnia 2019 r.) oraz w cyklu półrocznym (sześć prognoz długoterminowych). Wszystkie wymienione prognozy zostały przekazane do IZ terminowo oraz zgodnie z obowiązującym wzorem⁴¹. IZ nie zgłosiła żadnych uwag do przekazanych jej prognoz.

(akta kontroli str. 2814-2832, 3200-3201)

Z analizy losowo wybranych 10 wniosków o dofinansowanie⁴² oraz 10 wniosków o płatność⁴³ w ramach PO Ryby wynika, że były one wprowadzane do systemu informatycznego LIDER na bieżąco⁴⁴ w zakresie podstawowych informacji w zakładkach: „Główne” oraz „Beneficjent”. Pozostałe dane (w zakładce „Wykaz faktur”) wprowadzane były po uzupełnieniu wniosku i naniesieniu poprawek przez beneficjenta oraz po sprawdzeniu poprawności wszystkich danych przez pracownika Urzędu (postać skuteczna wniosku), a przed wystawieniem zlecenia płatności.

(akta kontroli str. 2673, 2674-2787, 2833, 2834, 3226)

Odnosząc się do działań podejmowanych przez samorząd województwa w celu zwiększenia poziomu wykorzystania limitu środków w ramach Programu, Zastępca Dyrektora Departamentu PROW podała, że „Dostępny limit środków pozwolił na podpisanie dwóch umów ramowych, jednej LGD odmówiono przyznania wsparcia na realizację LSR. Zarząd Województwa Wielkopolskiego wystąpił do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o zwiększenie limitu dla Wielkopolski, aby możliwe było podpisanie umowy z wszystkimi LGD. Niestety odpowiedź Ministra była negatywna. Ponadto w celu zwiększenia poziomu wykorzystania limitów środków w ramach Programu, samorząd województwa kilkakrotnie, w zależności od potrzeb, organizował dla LGD rybackich spotkania/szkolenia, które miały podnieść kompetencje pracowników biur LGD rybackich, a tym samym przelożyć się na sprawniejszą realizację naborów ogłaszanych przez LGD rybackie i wykorzystanie dostępnego budżetu LSR (szkolenie w lutym 2017 r., spotkania konsultacyjno – szkoleniowe dot. wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach priorytetu w czerwcu 2018 r., w listopadzie 2018 r. - w kontekście osiągnięcia tzw. kamieni milowych).

Widząc zagrożenie w nieosiągnięciu odpowiedniego pułapu wskaźników w ramach pierwszego kamienia milowego Zarząd Województwa Wielkopolskiego wystosował pismo do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z propozycją zmian

³⁹ Dotyczy sprawozdania za kwiecień 2019 r.

⁴⁰ W sprawie warunków i sposobu wykonywania przez samorząd województwa zadań instytucji zarządzającej Programem Operacyjnym "Rybacko i Morze" oraz warunków finansowania samorządu województwa w związku z wykonywaniem tych zadań (Dz. U. poz. 1768, ze zm.), dalej: rozporządzenie z 19 października 2016 r.

⁴¹ Wzory dostarczane pocztą elektroniczną.

⁴² SW15-6523.2-SW1510002/17, SW15-6523.2-SW1510001/17, SW15-6523.2-SW1510027/17, SW15-6523.2-SW1510030/18, SW15-6523.2-SW1510073/18, SW15-6523.2-SW1510068/18, SW15-6523.2-SW1510099/18, SW15-6523.2-SW1510122/19, SW15-6523.2-SW1510121/19, SW15-6523.2-SW1510104/19.

⁴³ SW15-6523.2-SW1510024/17, SW15-6523.2-SW1510032/18, SW15-6523.2-SW1510015/17, SW15-6523.2-SW1510014/17, SW15-6523.2-SW1510022/17, SW15-6523.2-SW1510029/18, SW15-6523.2-SW1510038/18, SW15-6523.2-SW1510013/17, SW15-6523.4-SW1510001/16, SW15-6523.4-SW1510002/16.

⁴⁴ Zgodnie z obowiązującymi procedurami PO Rybacko i Morze na lata 2014-2020 dotyczącymi obsługi wniosków o dofinansowanie oraz wniosków o płatność zmienionymi erratą ARIMR z 11 lipca 2018 r. wprowadzenie tych wniosków do aplikacji Lider winno następować bezpośrednio po ich wpłynięciu do Urzędu (najpóźniej następnego dnia).

zapisów umowy ramowej pozwalających na uniknięcie sankcji przez LGD rybackie. Także z inicjatywy samorządu województwa wielkopolskiego LGD rybackie zostały wezwane w drugiej połowie 2018 r. do podpisania aneksów do umów ramowych pozwalających na zoptymalizowanie wskaźników zawartych w umowach ramowych.

Samorząd województwa wielkopolskiego w sierpniu 2018 r. zorganizował konferencję podsumowującą dotychczasowe wdrażanie PROW jak i PO Ryby na którą zaprosił przedstawiciela MGMIŻS, który zaprezentował zgromadzonym uczestnikom stan wdrażania Programu w skali kraju. Jednym z celów konferencji była także promocja Programu, która może przełożyć się na zwiększenie wykorzystania limitów środków przewidzianych w Programie.”

(akta kontroli str. 3232)

2.2. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie sprawozdań, Urząd egzekwował od beneficjentów obowiązek składania sprawozdań końcowych wraz z wnioskiem o płatność końcową.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK nie miały miejsca przypadki wymagające składania do Urzędu przez beneficjentów Programu sprawozdań rocznych, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b ww. rozporządzenia⁴⁵.

(akta kontroli str. 2835-2839, 2840-2845, 3226)

Spośród 27 poddanych szczegółowej analizie wniosków o płatność złożonych do Urzędu przez beneficjentów Programu do dnia 30 czerwca 2019 r. (100%), w 17 przypadkach (63%) dołączone do tych wniosków sprawozdania końcowe wymagały merytorycznych poprawek i uzupełnień, do dokonania których beneficjenci zostali lub zostaną wezwani⁴⁶ przed zakończeniem weryfikacji wniosku, a w 21 przypadkach (78%) sprawozdania te wymagały poprawienia oczywistych omyłek i błędów pisarskich i rachunkowych, do których skorygowania beneficjenci zostali wezwani. W związku z niewywiązaniem się przez dwóch beneficjentów z wezwania do dokonania merytorycznych poprawek sprawozdania końcowego, zostali oni o to wezwani ponownie⁴⁷, natomiast powtórne wezwanie do dokonania w sprawozdaniu końcowym poprawek oczywistych omyłek przekazano do trzech beneficjentów.

(akta kontroli str. 2835-2839)

Sprawozdania końcowe każdorazowo były weryfikowane zgodnie z wytycznymi zawartymi w Instrukcji sporządzania sprawozdań dla beneficjenta oraz pytaniami zawartymi w karcie weryfikacji wniosku o płatność. Weryfikacja wskaźników polega na sprawdzeniu poprawności uzupełnienia danych w części 6. sprawozdania oraz załączniku do monitorowania wskaźników odnoszących się do liczby utworzonych/utrzymanych miejsc pracy i porównaniu ich z informacjami znajdującymi się we wniosku o dofinansowanie. Z uwagi na to, że w systemie informatycznym LIDER nie funkcjonuje zakładka umożliwiająca wprowadzanie danych zawartych w Sprawozdaniach końcowych, jedyne informacje, jakie przenoszone są ze sprawozdań do systemu LIDER, to dane o trzech wskaźnikach z tabeli 6.1 sprawozdania (w zakładce „Wskaźniki”).

(akta kontroli str. 3227)

⁴⁵ Dla projektów realizowanych w ramach działania „Realizacja lokalnych strategii rozwoju kierowanych przez społeczność” pierwszych płatności dokonano w 2019 r., co oznacza, że beneficjenci zobowiązani są do złożenia sprawozdań rocznych do 31 stycznia 2020 roku. Natomiast dla projektów realizowanych w ramach kosztów bieżących i aktywizacji umowa nie przewiduje konieczności składania sprawozdań rocznych.

⁴⁶ 14 wezwań do wywiązania się przez beneficjenta z obowiązku dokonania poprawek i uzupełnień w terminie 14 dni od dnia doręczenia pisma wzywającego do uzupełnień.

⁴⁷ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, beneficjenci nie przekazali poprawek i uzupełnień.

W latach 2015-2019 samorząd województwa wielkopolskiego monitorował wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych dla LGR według instrukcji pomocniczej przekazanej przez IZ dla działania: 4.2 Realizacja lokalnych strategii rozwoju kierowanych przez społeczność z wyłączeniem projektów grantowych. Obliczając wysokość dostępnych środków za pomocą algorytmów zawartych w instrukcji, badając szczegółowo wykorzystanie dostępnych środków jednocześnie sprawdzano poziom wykorzystania wskaźników. Wskaźniki monitorowano zarówno na etapie ogłoszonych naborów, złożonych wniosków o pomoc oraz zawartych umów. Stopień realizacji wskaźnika oraz dostępności środków odnoszono do aktualnej wersji LSR (ostatniego aneksu do umowy ramowej). Obliczenia przekazywano do LGR w celu weryfikacji przedstawionych danych. Ze względu na dużą ilość danych zawartych w przesyłanym pliku, informacja przekazywana była drogą elektroniczną. Przesłane zestawienie zawierało informacje o stopniu wykorzystania środków finansowych na trzech poziomach: dla przedsięwzięcia, celu ogólnego oraz całości kwoty dla działania 4.2 przewidzianej w LSR. Realizację wskaźników przedstawiano w osobnym arkuszu dla każdego wskaźnika produktu wykazanego w planie działania.

(akta kontroli str. 3226-3232)

Lokalne grupy rybackie zostały zobowiązane postanowieniami umowy ramowej do osiągnięcia wynikających z LSR celów i wskaźników. Mając świadomość konsekwencji nieosiągnięcia ww. wskaźników na początku czerwca 2018 r. ZWW przesłał pisma z 7 czerwca 2018 r. (dotyczy Lokalnej Grupy Rybackiej „7 Ryb”) oraz 8 czerwca 2018 r. (dotyczy Nadnoteckiej Grupy Rybackiej), do których załączył tabele z wyczeniem poziomu osiągnięcia kamieni milowych wg stanu na 6 czerwca 2018 r. Przedstawione w nich dane miały charakter informacyjny i zostały przekazane grupom jako materiał pomocniczy do analizy stanu wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. LGR otrzymały zatem informację na temat poziomu wykonania kamieni milowych z odpowiednim wyprzedzeniem. Biorąc pod uwagę fakt, że z powodu późnego wystąpienia do ZWW z wnioskiem o uzgodnienie terminu naborów istniało realne zagrożenie braku osiągnięcia wymaganego poziomu wskaźników i wydatkowania środków, 22 listopada 2018 r. w siedzibie Urzędu odbyło się spotkanie w sprawie stanu realizacji LSR z udziałem Wicemarszałka Województwa Wielkopolskiego, Krzysztofa Grabowskiego, pracowników Urzędu oraz przedstawicieli LGR. Natomiast pismami z 10 kwietnia 2019 r. ZWW poinformował LGR o zakończeniu procesu dokonywania oceny spełnienia przez lokalne grupy działania warunków określonych w § 8 ust. 1 i 3 umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (umowa ramowa).

W wyniku powyższej oceny stwierdzono, że Lokalna Grupa Rybacka „7 Ryb” zrealizowała umowę w zakresie tzw. pierwszego kamienia milowego, o którym mowa w § 8 ust. 1. Natomiast Nadnotecka Grupa Rybacka nie zrealizowała umowy ramowej w zakresie ww. kamienia milowego. Konsekwencją powyższego było obniżenie środków finansowych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR o kwotę 1.056.000,00 zł, która stanowiła 10% kwoty określonej w § 4 ust. 1 umowy ramowej. Wymagało to podpisania stosownego aneksu do umowy ramowej, umniejszającego o ww. kwotę budżet Nadnoteckiej Grupy Rybackiej przeznaczony na wdrażanie operacji w ramach LSR. Jego podpisanie nastąpiło 10 czerwca 2019 r. Kolejnym etapem monitorowania realizacji LSR jest ocena jej efektywności, którą Urząd planuje wykonać do połowy października 2019 r. Wyniki prowadzonej analizy mogą posłużyć do opracowania programów naprawczych dla LGD.

2.3. Departament PROW przekazywał do IZ inne informacje poza obowiązkowymi sprawozdaniami z realizacji Programu. Od samego początku wdrażania Programu pojawiały się wątpliwości interpretacyjne dotyczące treści rozrządzeń. Od 2016 roku, Departament kilkakrotnie zwracał się do MGMIŻŚ z pytaniami dotyczącymi interpretacji przez instytucję zarządzającą przepisów rozporządzeń, które dotyczyły m.in.:

- a) kategorii wnioskodawców programu (rolnik - rybak),
- b) sformułowania „historyczne lub terytorialnie związany z działalnością rybacką”,
- c) sformułowania „wykonywanie” działalności gospodarczej,
- d) zwrotu zaliczki,
- d) zwiększenia środków do 15% na działanie „koszty bieżące i aktywizacja”.

Ponadto samorząd województwa zwrócił się do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z propozycją zmiany postanowień umowy ramowej podpisanej przez LGD. Propozycje zmian umowy ramowej wynikały z obawy o niewywiązanie się przez LGD z postanowień umowy, co było podyktowane także znacznym opóźnieniem w rozpoczęciu wdrażania Programu, niezawinionym przez LGD ani przez samorząd województwa wielkopolskiego.

Stanowiska Ministerstwa oraz wszelkie kwestie dotyczące postępów oraz problemów związanych z realizacją Programu były na bieżąco przekazywane decernentowi.

W odniesieniu do podjętych działań dotyczących informacji i promocji PO Ryby oprócz standardowych zadań typu prowadzenie strony internetowej, udzielanie informacji, konsultacje telefoniczne i szkolenia, samorząd województwa w sierpniu 2018 r. zorganizował konferencję podsumowującą dotychczasowe wdrażanie PROW jak i PO Ryby, na którą zaprosił przedstawiciela MGMIŻŚ, który zaprezentował zgromadzonym na sali uczestnikom stan wdrażania Programu w skali kraju.

W okresie realizacji Programu wystąpiły także problemy związane z terminami przesyłanych do stosowania procedur. Procedura „Sporządzanie i poprawa dokumentów finansowo-księgowych oraz ustalanie, nienależnie, nadmiernie pobranych środków publicznych w ramach Priorytetu 4 „Zwiększenie zatrudnienia i spójności terytorialnej” a także procedura „Ocena postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ramach działań objętych Priorytetem 4 „Zwiększenie zatrudnienia i spójności terytorialnej” zostały przesłane do samorządów 12 maja 2017 r. a szkolenie z zakresu wymienionych procedur odbyło się 22 maja 2017 r. Ponadto z bardzo dużym opóźnieniem została przesłana procedura dotycząca przeprowadzeniu kontroli określonych rozporządzeniem Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 września 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu oraz terminu przeprowadzania kontroli realizacji strategii rozwoju lokalnego oraz w odniesieniu do operacji w ramach Programu oraz wzoru upoważnienia do wykonywania czynności w ramach tych kontroli⁴⁸. Z największym opóźnieniem przekazano procedury dotyczące realizacji projektów grantowych – nastąpiło to dopiero w czerwcu 2019 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu PROW podała, że liczne wątpliwości dotyczące stosowania przepisów, wytycznych i procedur oceny zamówień publicznych i konkurencyjnego wyboru wykonawców pojawiały się na bieżąco, a samorząd

⁴⁸ Dz. U. poz. 1645.

województwa wielokrotnie zwracał się do ARiMR o doprecyzowanie oraz interpretację obowiązujących przepisów. W lutym 2019 r., z inicjatywy Departamentu PROW, odbyło się spotkanie z przedstawicielami Departamentu Działań Delegowanych ARiMR w celu omówienia wątpliwości związanych z interpretacją przepisów głównie w zakresie konkurencyjnego wyboru wykonawców. Następnie do Dyrektora Departamentu Rybołówstwa w MGMIŻŚ, wysłano pismo, w którym przedstawiono zagadnienia budzące największe wątpliwości i następujące trudności proceduralne. Otrzymana odpowiedź – zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu PROW - nie rozwiązała niestety wszystkich wątpliwości. Dodała ona, że waga wskazanych w ww. piśmie wątpliwości istotnie rzutuje na postęp weryfikacji wniosków o płatność, a w dalszej kolejności - wypłaty pomocy.

(akta kontroli str. 3228-3229)

2.4. W myśl art. 29 ust. 1 ustawy o wspieraniu sektora rybackiego, IZ sporządza plan kontroli na kolejny rok kalendarzowy realizacji programu operacyjnego. Zgodnie z wytycznymi MGMIŻŚ oraz postanowieniami „Opisu funkcji i procedur” Programu, opracowywane przez Urząd roczne plany kontroli dotyczyły roku obrotowego, tj. okresu od 1 lipca do 30 czerwca roku następnego⁴⁹ i były przekazywane do akceptacji przez instytucję zarządzającą w terminie do 30 czerwca (2017 r., 2018 r. oraz 2019 r.).

W latach 2017-2019⁵⁰ Urząd terminowo i zgodnie ze wzorami ustalonymi przez MGMIŻŚ przekazywał do tego ministerstwa – jako IZ – do akceptacji roczne plany kontroli (dalej: RPK) na kolejny rok obrotowy (Plany kontroli Instytucji Pośredniczącej PO Rybactwo i Morze na lata 2014-2020).

RPK na rok obrotowy: 1 lipca 2017 - 30 czerwca 2018 został zaktualizowany w marcu⁵¹ oraz w kwietniu⁵² 2018 r. Wprowadzone w tych aktualizacjach zmiany były związane przede wszystkim z urealnieniem harmonogramu kontroli oraz sugestiami zgłaszanymi przez MGMIŻŚ (np. usunięcie ramowych kontroli dotyczących realizacji lokalnych strategii rozwoju przez lokalne grupy działania).

RPK na rok obrotowy: 1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019 został skorygowany w czerwcu⁵³ 2018 r. oraz zaktualizowany w lutym⁵⁴ 2019 r. Wprowadzone w korekcie zmiany dotyczyły np. uzupełnienia RPK o informację w zakresie procedur dotyczących przeprowadzania czynności kontrolnych oraz kryteriów wyboru do kontroli beneficjentów, usunięcia z RPK kontroli doraźnych, podania konkretnych liczb planowanych kontroli. Aktualizacja RPK wiązała się przede wszystkim z urealnieniem harmonogramu planowanych kontroli.

Urząd terminowo⁵⁵ sporządzał i przekazywał do MGMIŻŚ sprawozdania półroczne oraz roczne z realizacji RPK. Sprawozdania te od lipca 2018 r.⁵⁶ były sporządzane zgodnie ze wzorem ustalonym przez MGMIŻŚ.

(akta kontroli str. 2962-3032)

⁴⁹ Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia z 19 października 2016 r., roczny plan kontroli samorząd województwa przygotowuje i przekazuje instytucji zarządzającej do akceptacji w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok, na który jest sporządzany plan. Urząd informował Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, że przepis ten stoi w sprzeczności w postanowieniami „Opisu funkcji i procedur” Programu oraz z wytycznymi tego ministra.

⁵⁰ W 2017 roku Urząd zgodnie z pismem Dyrektora Departamentu Rybołówstwa MGMIŻŚ nr DR.KFP.741.1.2017.RK z 9 czerwca 2017 r. po raz pierwszy przekazał do MGMIŻŚ „Plan kontroli Instytucji Pośredniczącej PO Rybactwo i Morze na lata 2014-2020”.

⁵¹ Pismo Dyrektora Departamentu PROW nr DOW-III-1.433.1.2017 z dnia 30 marca 2018 r.

⁵² Pismo Dyrektora Departamentu PROW nr DOW-III-1.433.1.2017 z dnia 11 kwietnia 2018 r.

⁵³ Pismo Dyrektora Departamentu PROW nr DOW-III-1.433.1.2018 z dnia 12 czerwca 2018 r.

⁵⁴ Pismo Dyrektora Departamentu PROW nr DOW-III-1.433.1.2018 z dnia 15 lutego 2019 r.

⁵⁵ Zgodnie z OFIP, w terminach: do 31 stycznia oraz do 31 lipca.

⁵⁶ Dla pierwszego sprawozdania półrocznego z realizacji RPK za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r. instytucja zarządzająca nie ustaliła obowiązującego wzoru sprawozdania.

Sprawozdania miesięczne z realizacji kontroli beneficjentów PO Ryby⁵⁷ za okres objęty kontrolą NIK, poza sprawozdaniem za lipiec 2018 r.⁵⁸, zostały przekazane do MGMIŻŚ terminowo, tj. po upływie kontrolowanego miesiąca, do dnia 10 miesiąca po nim następującego⁵⁹, oraz zgodnie z obowiązującym wzorem⁶⁰.

(akta kontroli str. 3041-3105)

W okresie objętym kontrolą NIK Urząd nie przeprowadzał własnych kontroli (doraźnych) beneficjentów Programu związanych z uzasadnionym podejrzeniem wystąpienia nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3033-3037, 3038-3039)

Urząd terminowo przekazał do MGMIŻŚ wstępne roczne podsumowanie z audytów i kontroli za okres od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.⁶¹ oraz roczne podsumowanie z audytów i kontroli dotyczące tego samego okresu⁶². Sprawozdania te zostały sporządzone zgodnie ze wzorem ustalonym przez instytucję zarządzającą⁶³ i zawierały wszystkie wymagane informacje⁶⁴.

(akta kontroli str. 3128-3155)

W okresie objętym kontrolą Urząd opracował RPK dla okresów: 1 lipca 2017 – 30 czerwca 2018 (w wersji pierwotnej i po zaktualizowaniu w dniu 11 kwietnia 2018 r.), 1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019 (w wersji pierwotnej oraz po zaktualizowaniu w dniu 15 lutego 2019 r.).

Spośród sześciu kontroli zaplanowanych w pierwotnym RPK za okres 1 lipca 2017 – 30 czerwca 2018⁶⁵, została zrealizowana jedna. Spośród ośmiu zaplanowanych w zaktualizowanym w kwietniu 2018 r. RPK za okres 1 lipca 2017 – 30 czerwca 2018 – zostało zrealizowanych pięć kontroli. W rocznym podsumowaniu z audytów i kontroli za okres 1 lipca 2017 r. – 30 czerwca 2018 r. podano następujące przyczyny odstępstw od ww. RPK:

A) za okres od czerwca 2017 do grudnia 2017 r.:

1. niezgodnie z metodyką i niezgodnie z RPK:

- nie przeprowadzono pięciu kontroli monitoringowych w stowarzyszeniu LGD „7 Ryb” ze względu na brak stosownych procedur przeprowadzania kontroli (o przyczynach tej sytuacji Urząd informował instytucję zarządzającą pismami z dnia 17 lipca 2017 r. i 11 września 2017 r.)

- przeprowadzono dwie nieujęte w RPK kontrole z zakresu działania 4.4 Koszty bieżące i aktywizacja.

2. zgodnie z metodyką i niezgodnie z RPK:

- przeprowadzono jedną nieujętą w RPK kontrolę monitoringową w Nadnoteckiej Grupie Rybackiej (brak tej kontroli w RPK wynikał z zamieszczenia zadania przez beneficjenta w harmonogramie działań informacyjnych, szkoleniowych i promocyjnych już po sporządzeniu RPK).

⁵⁷ W przypadku nieprzeprowadzenia w danym miesiącu kontroli, Urząd przekazywał do instytucji zarządzającej informację o nieprzeprowadzeniu kontroli (czerwiec 2017 r. lipiec 2017 r. sierpień 2017 r., wrzesień 2017 r. październik 2017 r., styczeń 2018 r., luty 2018 r., marzec 2018 r., lipiec 2018 r.).

⁵⁸ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁹ Zgodnie z postanowieniami zawartymi w „Opisie funkcji i procedur”, str. 65.

⁶⁰ Informacja przekazana przez MGMIŻŚ 14 sierpnia 2017 r.

⁶¹ 28 września 2018 r.

⁶² 10 stycznia 2019 r.

⁶³ E-mail MGMIŻŚ do urzędów marszałkowskich z 25 kwietnia 2018 r.

⁶⁴ IZ nie zgłosiła żadnych uwag dotyczących zarówno wstępnego jak i ostatecznego rocznego podsumowania z audytów i kontroli Urzędu.

⁶⁵ W pierwotnej wersji RPK nadmiarowo zaplanowano dwie kontrole realizacji lokalnych strategii rozwoju. W wersji zaktualizowanej RPK kontrole te zostały usunięte.

B) za okres od stycznia 2018 r. do czerwca 2018 r.:

1. zgodnie z metodyką i niezgodnie z RPK:

- z uwagi na trwającą weryfikację wniosków o płatność nie przeprowadzono jednej kontroli w zakresie działania 4.4 Koszty bieżące i aktywizacja,

- nie przeprowadzono jednej kontroli monitoringowej w Nadnoteckiej Grupie Rybackiej ze względu na zmianę przez beneficjenta harmonogramu działań informacyjnych, szkoleniowych i promocyjnych i przesunięcie zadania na październik 2018 r.,

- nie przeprowadzono jednej kontroli monitoringowej w Stowarzyszeniu LGR „7 Ryb” ze względu na zmianę przez beneficjenta harmonogramu działań informacyjnych, szkoleniowych i promocyjnych.

(akta kontroli str. 2962-2993, 3133)

Spośród 11 zaplanowanych w wersji pierwotnej RPK za okres 1 lipca 2018 r. – 30 czerwca 2019 r. zostały zrealizowane trzy kontrole, natomiast spośród pięciu zaplanowanych w zaktualizowanym w lutym 2019 r. RPK za okres 1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019 r., zrealizowano trzy.

W przekazanym do IZ sprawozdaniu z realizacji pierwotnego RPK dotyczącego okresu 1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019 w odniesieniu do II półrocza 2018 r. podano, że opóźnienie przeprowadzenia kontroli monitoringowej Nadnoteckiej Grupy Rybackiej wynikało ze zmiany przez beneficjenta harmonogramu działań informacyjnych, szkoleniowych i promocyjnych. Niezrealizowanie dwóch kontroli „na zakończenie realizacji operacji”⁶⁶ wynikało z niezakończenia weryfikacji wniosków o płatność. Nieprzeprowadzenie jednej kontroli monitoringowej w zakresie szkolenia w ramach cyklu szkoleń, warsztatów i innych inicjatyw wynikało ze zmiany procedury przeprowadzania czynności kontrolnych (KP-611-465-ARiMR/2/z).

(akta kontroli str. 3033-3037, 3038-3039, 3127)

Odnosnie do stwierdzonych w toku kontroli NIK przypadków zaplanowanych w RPK, ale nieprzeprowadzonych kontroli⁶⁷, które nie zostały następnie zaplanowane w kolejnych RPK lub aktualizacjach RPK, Zastępca Dyrektora Departamentu PROW podała, że instytucja zarządzająca nie wskazywała konieczności wykazywania zaplanowanych ale nieprzeprowadzonych kontroli w następnych RPK.

(akta kontroli str. 3231-3232)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wprowadzone przez Departament Działań Delegowanych ARiMR⁶⁸ w lipcu 2018 r. zmiany w treści sześciu książek procedur działań delegowanych w ramach PO Rybactwo i Morze na lata 2014-2020, przyjętych uchwałami Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr: 5300/2018⁶⁹, 5301/2018⁷⁰, 5302/2018⁷¹, 5303/2018⁷², 5304/2018⁷³ oraz 5305/2018⁷⁴ z dnia 18 maja 2018 r. („errata” książek

⁶⁶ Marek Hallas Adder Carp Marek Hallas oraz Gmina Rogoźno.

⁶⁷ Dotyczy siedmiu nieprzeprowadzonych kontroli, które były zaplanowane w RPK na okres 1 lipca 2017 – 30 czerwca 2018 oraz w RPK na okres 1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019.

⁶⁸ Pismo dyrektora Departamentu Działań Delegowanych ARiMR Tomasza Szeweluka nr DDD.WL.611.27.2018.AKK z dnia 11 lipca 2018 r.

⁶⁹ Procedura KP-611-442-ARiMR/3/z.

⁷⁰ Procedura KP-611-443-ARiMR/3/z.

⁷¹ Procedura KP-611-472-ARiMR/2/z.

⁷² Procedura KP-611-473-ARiMR/2/z.

⁷³ Procedura KP-611-475-ARiMR/4/z.

⁷⁴ Procedura KP-611-477-ARiMR/2/z.

procedur), zostały przyjęte do stosowania w Urzędzie od dnia 11 lipca 2018 r.⁷⁵ poprzez akceptację jednego Członka ZWW, Macieja Sytka, pomimo że zgodnie z § 111 Statutu Województwa Wielkopolskiego⁷⁶ wszystkie sprawy należące do kompetencji Zarządu powinny być rozstrzygane w formie uchwał. Wicemarszałek przyznał jednocześnie, że przy realizacji zadań w ramach PO Ryby, w Urzędzie zastosowano zmiany w ogółem 13 ksiązkach procedur wprowadzone w formie erraty w wyżej opisany sposób⁷⁷.

(akta kontroli str. 3191-3199)

Wicemarszałek wyjaśnił również m.in., że samorząd województwa wielkopolskiego jest zobowiązany do przyjęcia i stosowania procedur i instrukcji przekazywanych przez ARiMR oraz potwierdził, że tryb przyjmowania ksiązek procedur (dalej: KP) i ich kolejnych aktualizacji w drodze uchwały ZWW wynika ze Statutu Województwa Wielkopolskiego. Wicemarszałek poinformował również, że jest to praktyka wypracowana w okresie programowania 2007-2013 i kontynuowana w bieżącej perspektywie finansowej zarówno dla PO Ryby, jak i PROW, która zapewnia jednolite podejście w stosowaniu procedur przekazywanych przez ARiMR. Ponadto Wicemarszałek podał, że „Dla każdej KP ARiMR wskazuje datę obowiązywania, która jest co do zasady późniejsza niż data przekazania procedury do stosowania. Zmiana KP (kolejna wersja) opatrzona jest z kolei szczegółowym wykazem zmian (karta aktualizacji) ze wskazaniem podstaw prawnych ich wprowadzenia. Taka forma przekazywania procedur daje możliwość przygotowania i podjęcia uchwał przed okresem ich obowiązywania, zapewniając tym samym Instytucji Pośredniczącej stosowanie danej KP w ściśle określonym przedziale czasowym. Natomiast w przypadku otrzymywania z ARiMR errat dotyczących ksiązek procedur, samorządy województw nie otrzymują całej zmienionej KP, tylko informację wskazującą na zmianę wniesioną do stosowanej procedury. Taki tryb aktualizacji nie jest uregulowany w przepisach ustawy z dnia 10 lipca 2015 roku o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Tym samym ARiMR przekazując do stosowania erraty, nie wskazuje podstaw prawnych swojego działania, informuje jedynie o konieczności dokonania zmian w obowiązujących dokumentach i wskazuje zakres tych zmian. Pisma przekazujące erraty do KP zawierają informację, że stosowane aktualnie KP są nadal obowiązujące wraz z przekazaną erratą, a przekazana errata jest właściwa do stosowania od dnia otrzymania. Tym samym, w przypadku errat, niemożliwa do zastosowania jest procedura ich przyjmowania w formie uchwały zarządu województwa. Podejmując uchwałę dotyczącą kolejnej wersji KP, ZWW jednocześnie odwołuje obowiązującą dotychczas KP. Przyjmując założenie, że errata jest przyjmowana w drodze podjęcia uchwały przez ZWW, takie rozwiązanie nie daje możliwości odwołania poprzedniej wersji przyjętej uchwałą ZWW — tym samym zastosowano zasadę przekazywania erraty jako informacji na posiedzenie ZWW. Takie rozwiązanie jest optymalne również z tego powodu, że zmiany wprowadzone erratą obowiązują od dnia ich przekazania — tym samym pracownicy zobowiązani zostają do natychmiastowego ich stosowania. Zarząd Województwa Wielkopolskiego informowany jest natomiast o wprowadzeniu i obowiązywaniu

⁷⁵ ZWW poinformowany na posiedzeniu w dniu 19 lipca 2018 r.

⁷⁶ Uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Statutu Województwa Wielkopolskiego (M.P. Nr 29, poz. 448).

⁷⁷ Poza ww. książki procedur nr: KP-611-366-ARiMR/2/z i KP-611-449-ARiMR/1/z (ZWW poinformowany na posiedzeniu w dniu 23 sierpnia 2017 r.), KP-611-445-ARiMR/1/z i KP-611-448-ARiMR/1/z (ZWW poinformowany na posiedzeniu w dniu 19 października 2017 r.), KP-611-444-ARiMR/1/z (ZWW poinformowany na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2018 r.), KP-611-447-ARiMR/1/z (ZWW poinformowany na posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2018 r.), KP-611-449-ARiMR/2/z (ZWW poinformowany na posiedzeniu w dniu 6 lipca 2018 r.).

zmian w terminie późniejszym (...) Co do zasady, zmiany wprowadzone przez ARiMR w formie erraty, zostają w późniejszym terminie zaimplementowane do kolejnej aktualizacji KP.”.

(akta kontroli str. 3241-3292)

NIK dostrzega racjonalność względów jakimi kierowano się w UMWW w przedmiotowej kwestii. Wskazać jednak należy, że modyfikacje KP w drodze ww. „errat” co do zasady dotyczyły zagadnień stricte merytorycznych, a nie omyłek lub innych drobnych błędów w treści tych procedur, które zostały zauważone dopiero po przekazaniu KP przez ARiMR do Urzędu⁷⁸. De facto nie różniły się one od innych zmian procedur co do meritum, prawidłowo wprowadzanych od początku uchwałami ZWW. W tym kontekście, z formalnoprawnego punktu widzenia przyjęta w Urzędzie praktyka postępowania nie znajdowała oparcia w ww. regulacjach Statutu Województwa Wielkopolskiego. Uzasadnione jest zatem wypracowanie przez Urząd, w miarę potrzeb wspólnie z ARiMR, takiego modelu procedowania, który pozwoliłby na możliwie niezwłoczne implementowanie zmian KP, przy jednoczesnym dochowaniu w tym zakresie formalnych wymogów.

2. Wynikający z „Opisu funkcji i procedur” Programu⁷⁹, obowiązek niezwłocznego informowania IZ o każdej rozpoczętej przez instytucje zewnętrzne kontroli Urzędu jako instytucji pośredniczącej Programu, był realizowany przez Departament PROW poprzez przekazywanie do dziesiątego dnia każdego miesiąca informacji w układzie tabelarycznym, wg wzoru opracowanego dla wypełniania przez Urząd obowiązku informowania IZ o przeprowadzanych przez Urząd kontrolach beneficjentów Programu⁸⁰.

(akta kontroli str. 3181, 3211)

Zastępca Dyrektora Departamentu PROW wyjaśniła, że OFiP nie określa dokładnie ram czasowych przekazywania informacji o rozpoczętej przez instytucje zewnętrzne kontroli, a przyjęta praktyka przekazywania tych informacji do dziesiątego dnia każdego miesiąca dotychczas przez IZ nie została zakwestionowana.

(akta kontroli str. 3229-3230)

NIK wskazuje, że informowanie IZ o kontrolach zewnętrznych w sztywnym cyklu miesięcznym nie spełnia wynikającego z OFiP wymogu niezwłoczności. Sformułowanie „niezwłocznie” nie zostało co prawda w OFiP zdefiniowane, jednakże posiłkując się tu stanowiskiem doktryny, zarówno na gruncie prawa administracyjnego jak i cywilnego⁸¹, przyjęć należy, iż jakkolwiek „niezwłocznie” nie oznacza obowiązku natychmiastowego działania, to powinno być to działanie adekwatne do zaistniałych w konkretnej sprawie okoliczności, pozbawione zbędnej zwłoki. Takie samo stanowisko zajmują w tej kwestii językoznawcy⁸². Niewłaściwe jest zatem przyjęcie modelu, w którym informowanie IZ następuje zawsze tego

⁷⁸ Errata - wykaz błędów w treści publikacji poligraficznej, które zostały zauważone dopiero po wydrukowaniu nakładu. Zasadniczo errata ma miejsce w przypadku drobnych błędów. Większe wady kwalifikują nakład do skierowania na przemiał papieru. W erracie można zamieścić informacje o literówkach, zmianie szyku wyrazów, niewielkich objętościowo pominięciach tekstu, nieprawidłowej paginacji, złym umieszczeniu ilustracji itp. (por. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Errata>).

⁷⁹ Strona 65 OFiP.

⁸⁰ Informacja o rozpoczętej w dniu 6 maja 2019 r. kontroli NIK dotyczącej realizacji Programu została przekazana do IZ w dniu 10 maja 2019 r., a informacja o rozpoczętej w dniu 24 maja 2019 r. audycie Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu dotyczącym tego Programu została przekazana w dniu 11 czerwca 2019 r.

⁸¹ Por. m.in. komentarz do art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) autorstwa Piotra Marka Przybysza, teza 3 oraz komentarz do art. 455 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145) autorstwa Zdzisława Gawlika, teza 10, LEX Omega.

⁸² „Słownik współczesnego języka polskiego” wydanie pod kierunkiem Anny Sikorskiej Michalak i Olgi Wojniłko, Warszawa 1996 – niezwłocznie oznacza: bez zwłoki, nie zwlekając, zaraz.

samego dnia każdego miesiąca, niezależnie od daty zdarzenia generującego powstanie przedmiotowego obowiązku. Jest to szczególnie widoczne w sytuacji ewentualnego rozpoczęcia kontroli bezpośrednio po 10-tym dniu danego miesiąca.

3. Zestawienie z przeprowadzonych przez Urząd czynności kontrolnych w ramach PO Ryby za miesiąc lipiec 2018 r. zostało wysłane do IZ w dniu 30 lipca 2018 r., tj. przedwcześnie, bo w przedostatnim dniu miesiąca, którego ono dotyczyło. Zgodnie z „Opisem funkcji i procedur” Programu⁸³ zestawienia takie powinny być przekazywane do IZ w terminie do „10 dnia każdego miesiąca”, tj. w tym wypadku, w dniach od 1 do 10 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str. 3069-3070, 3211)

Pracownik Wydziału Kontroli i Monitoringu Departamentu PROW, który przekazał pocztą elektroniczną ww. zestawienie, wyjaśnił, że jego przedwczesna wysyłka była spowodowana omyłką.

(akta kontroli str. 3040)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie rzetelnie i co do zasady terminowo przekazywano do IZ sprawozdania z realizacji Programu oraz inne wymagane informacje dotyczące obsługi wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność, a także prognozy wypłaty środków finansowych. Prawidłowo egzekwowano od beneficjentów obowiązek składania sprawozdania końcowego wraz z wnioskiem o płatność i weryfikowano treść tych sprawozdań oraz osiągnięcie wskaźników celu poszczególnych operacji. Na bieżąco informowano IZ o problemach związanych z wdrażaniem PO Ryby oraz o działaniach podejmowanych w celu zapewnienia prawidłowej i skutecznej realizacji działań i poddziałań tego Programu. Terminowo przekazywano do IZ roczne plany kontroli beneficjentów Programu oraz dokumentację sprawozdawczą w tym zakresie, sporządzoną zgodnie z obowiązującymi wzorami. Ograniczenia w realizacji rocznych planów kontroli beneficjentów wynikały z okoliczności niezależnych od Departamentu PROW. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości o charakterze formalnym, dotyczące: trybu wprowadzania do stosowania w Urzędzie zmian w procedurach Programu ustanawianych przez ARiMR jako „errata” do ich treści, przyjętego modelu informowania IZ o kontrolach przeprowadzanych w UMWW w zakresie realizacji Programu przez instytucje zewnętrzne oraz przedwczesnego przekazania do IZ miesięcznego sprawozdania z realizacji RPK nie miały istotnego znaczenia dla monitorowania przez Urząd realizacji PO Ryby.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

Uwaga

NIK zwraca uwagę na zasadność zoptymalizowania przyjętych w Urzędzie rozwiązań organizacyjnych, w tym dotyczących przydziału pracowników do realizacji poszczególnych zadań, w celu zapewnienia terminowego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie składanych w ramach PO Ryby, w miarę możliwości przy ograniczeniu wymiaru pracy świadczonej w godzinach nadliczbowych.

⁸³ Strona 65.

Wnioski

NIK wnosi o:

- 1) terminowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie oraz zawiadamianie beneficjentów na piśmie o terminie rozpatrzenia wniosku o płatność przekraczającym 90 dni,
- 2) wprowadzenie uregulowań wewnętrznych dotyczących znakowania spraw z uwzględnieniem specyfiki spraw rozpatrywanych przez Departament PROW oraz zgodnych z regulacjami zewnętrznymi,
- 3) wprowadzanie do stosowania w Urzędzie zmian w procedurach Programu w sposób zgodny ze Statutem Województwa Wielkopolskiego,
- 4) niezwłoczne informowanie IZ o kontrolach realizacji Programu przeprowadzanych w Urzędzie przez instytucje zewnętrzne,
- 5) terminowe przekazywanie do IZ miesięcznych zestawień przeprowadzonych kontroli beneficjentów Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 31 lipca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Ewa Kruszyńska
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

.....
podpis